



Le statut juridique des îles de la Méditerranée: un droit fragmenté

Pantelina Emmanouilidou

► To cite this version:

Pantelina Emmanouilidou. Le statut juridique des îles de la Méditerranée: un droit fragmenté. 2015.
hal-01385765

HAL Id: hal-01385765

<https://hal.science/hal-01385765>

Preprint submitted on 22 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le statut juridique des îles de la Méditerranée: un droit fragmenté

Pantelina EMMANOUILIDOU (Université de Limoges, CRIDEAU-OMIJ, CIDCE)

Les normes juridiques qui régissent les petites îles de la Méditerranée ont en commun leur multiplicité et leur complexité. Contrairement aux autres disciplines relatives à l'environnement naturel, comme la biologie et la géologie, le droit applicable aux îles se caractérise par sa *fragmentation* – notamment induite par les faits géopolitiques du bassin méditerranéenⁱ et la superposition de quatre niveaux juridiques : le droit international, le droit européen, les divers droits nationaux et droits régionaux.

Ambiguïtés internationales et enjeux maritimes

Aujourd'hui, nous ne pouvons pas encore parler d'un droit propre aux îles. Cependant, l'émergence d'un droit méditerranéen de l'environnement est en gestation depuis plusieurs décennies. Le premier niveau juridique est le droit international, qui, à travers la Convention sur le Droit International de la Mer, énonce les règles du jeu relatives aux délimitations maritimes. Ladite Convention adopte la définition géographique de la notion d'île, selon laquelle « une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte en marée haute ». De plus, la même disposition introduit une distinction entre les îles et les « rochers » qui a comme objectif de différencier le statut de chaque formation insulaire en droit de la mer. Ainsi, les zones maritimesⁱⁱ des îles sont les mêmes que celles des continents, mais « les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre » n'ont qu'une zone : la mer territoriale. En pratique, toutes les îles et tous les rochers ont une mer territoriale mais seulement une « île » selon la définition de la Convention, peut générer une zone économique exclusive et un plateau continental. L'enjeu de la délimitation des zones maritimes réside notamment à la définition des territoires nationaux et à l'élargissement de la juridiction en mer du pays afférent.

La particularité de la définition juridique de l'île consiste à ce qu'elle suggère que la caractérisation d'une formation insulaire en tant qu'île ou en tant que rocher dépend de sa viabilité socio-économique. Ainsi, il va à l'encontre de la définition statique de la géologie d'après laquelle un rocher est « un matériau formé par un agrégat naturel de minéraux, de fossiles, et/ou d'éléments d'autre(s) roche(s) ». En effet, la notion juridique du terme « rocher » est dynamique dans la mesure où *un rocher peut devenir une île* quand il peut accueillir une habitation humaine ou développer une vie économique propreⁱⁱⁱ, sans qu'une modification de ses substances géologiques s'avère nécessaire.

Inévitablement, depuis l'adoption de ladite Convention, en 1982, la possession d'une île a un rôle crucial pour les États puisque leur influence sur la mer en dépend. En outre, la définition de ladite Convention est avant tout une clause ambiguë qui ne contribue guère à la résolution des conflits interétatiques relatives à la délimitation des frontières maritimes. Conséquemment, le régime des îles en droit de la mer génère encore des disputes internationales, et représente l'une des principales sources de conflits maritimes. En Méditerranée, l'exemple classique de conflit lié aux droits des îles est l'affaire du plateau continental de la mer Égée qui a opposé la Grèce à la Turquie devant la Cour Internationale de Justice en 1976^{iv}. En l'espèce, la Turquie revendique la souveraineté sur les espaces sous-marins le long et au large des côtes turques. Elle considère que ces espaces constituent le prolongement naturel de la presqu'île d'Anatolie, c'est-à-dire de son plateau continental, et que les îles grecques ne possèdent pas de plateau continental. À l'opposé, la Grèce en appelle aux droits des îles et à la reconnaissance de l'existence d'un plateau continental égéen en tant que partie du territoire grec. Le juge international s'est jugé incompétent et n'a pas donné une solution à l'affaire. Cependant, la décision de la Cour a mis un frein à l'exploitation pétrolière égéenne, en l'absence de délimitation claire entre plateaux continentaux grec et turc. Ce cas illustre parfaitement les conflits inhérents à l'ambiguïté du statut juridique des îles en droit international.

Fragments communautaires et complications insulaires

Aujourd'hui, le tissu juridique de la Méditerranée s'accroît avec le droit de l'Union européenne (UE) qui constitue le deuxième niveau juridique. Bien qu'il soit très abondant en matière d'environnement, il ne s'applique qu'à une partie des États méditerranéens. L'Union européenne participe à la fragmentation du droit des îles, alors que pendant près de vingt ans, depuis la création de la communauté européenne, les îles sont restées dans un *no man's land* politique et juridique. Désormais, la question d'une politique insulaire et d'un plan pour les îles est aiguë pour l'Union européenne, dans la mesure où elle comprend 56 régions insulaires et plus de 13 millions d'habitants.

Le droit européen introduit plusieurs catégories d'îles^v : les îles périphériques, les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoire d'Outre-mer (PTOM)^{vi}. Les îles périphériques sont les îles qui font partie du continent européen, quand les îles ultrapériphériques sont des territoires qui appartiennent à des États membres mais qui se trouvent loin du continent européen. Les PTOM sont des îles qui sont sous la souveraineté des États membres de l'Union européenne mais qui n'en font pas partie. Elles tiennent avec l'Union une relation d'association, sans appliquer son droit et ses

politiques.

Bien que le droit de l'Union définisse les notions des RUP et des PTOM, elle reste peu précise quant à la définition juridique d'une île. Toutefois, la Cour de Justice de l'Union Européenne confirme la définition géographique du terme dans un arrêt : « une île se définit dans un contexte maritime, comme une étendue de terre ferme émergée d'une manière durable dans les eaux d'une mer »^{vii}. À défaut d'une définition juridique, l'Union Européenne confie à Eurostat, son fournisseur officiel de statistique, la charge d'en créer une. La définition conçue énonce qu' « une île est un territoire d'au moins 1 km², habité au moins par 50 habitants en permanence, non relié au continent par une structure permanente, séparé du continent par une étendue d'eau d'au moins 1 km, et ne comprenant pas une des capitales des États membres »^{viii}. Cette définition, utilisée dans les textes communautaires depuis sa création, concerne seulement les îles habitées d'une superficie de plus d'un kilomètre carré. L'exclusion des espaces insulaires inhabitées de très petite taille, fait apparaître une différenciation quant aux politiques publiques européennes concernant les îles.

En effet, deux objectifs peuvent être identifiés au sein de l'UE concernant les espaces insulaires. D'une part, les îles habitées sont considérées en tant que « régions à handicaps naturels et géographiques »^{ix}. Selon les institutions de l'UE, ces handicaps sont à la source d'un retard de développement notamment dû à leurs difficultés d'intégration au marché unique. En conséquence, l'objectif communautaire est d'équilibrer le niveau de développement des îles à celui des régions continentales. Les îles habitées sont pensées en tant que régions structurellement défavorisées, au même titre que les régions montagneuses, ou à faible densité de population. À celles-ci se rajoute une sous-catégorie d'îles : les îles de très petite taille avec une population permanente importante. Elles font l'objet des politiques favorables visant à atténuer les difficultés socio-économiques causées par leurs caractéristiques exceptionnelles. Il s'agit ici des îles souffrant de double insularité, comme les petites îles de la mer Égée ou celles de l'archipel de Lipari. Dans ce cadre, les petites îles de la mer Égée bénéficient d'une réglementation spécifique relative à l'agriculture^x.

D'autre part, les îles inhabitées de petite taille ne rentrent pas dans le champ d'application des politiques insulaires européennes. En l'absence de réglementation spécifique, nous constatons que la pratique de l'UE manifeste qu'elle considère ces espaces en tant que territoires présentant un fort intérêt environnemental. En tant que telles, elles forment des sites protégés et bénéficient d'une large protection, concrétisée notamment par l'application de mesures spéciales pour la préservation de l'écosystème insulaire. Le réseau écologique européen *Natura 2000* constitue, à cet égard, le principal outil pour la préservation de l'habitat. Il s'agit d'un régime juridique particulier qui est

déclenché une fois que le site est inscrit dans la nomenclature de l'UE, après proposition des autorités nationales. L'objectif du réseau est la préservation de la diversité biologique et la valorisation du patrimoine naturel. Le choix des moyens pour y parvenir est laissé libre aux États membres, sachant que les activités humaines n'y sont *a priori* pas interdites. Les exemples d'îles ou îlots classés Natura 2000 ne manquent pas en Méditerranée : citons les îles Finocchiarola, Giraglia, Capense en Corse où la totalité du territoire des îles et îlots sont classées.

Force est de constater que ni le réseau Natura 2000 ni la législation européenne dans son intégralité formalisent une distinction entre les grandes et les petites îles. Néanmoins, le système des sites protégés constitue une base juridique pour penser et gérer les petites îles en tant qu'ensembles intégrés. Les États membres sont menés à fixer les activités autorisées sur tout le territoire du site ainsi que les conditions sous lesquelles ces activités sont autorisées. La petite taille d'une île conduit alors à une gestion intégrée des activités, élément qui métamorphose les petites îles en véritables laboratoires juridiques.

Divergences nationales et autonomies relatives

Le droit appliqué aux îles est par la suite enrichi par les droits nationaux et droits *infra*-nationaux ou droits régionaux. Bien que toutes les îles soient soumises à un droit national, l'existence ou pas d'un droit régional dépend du statut politique qui régit la division administrative de chacune. En Méditerranée, nous distinguons trois catégories de statuts politiques : les États insulaires, les îles qui jouissent d'un statut d'autonomie, et les îles côtières faisant partie d'une autorité régionale continentale. Le défi de l'autonomie législative des îles vis-à-vis des autorités continentales est relatif à la reconnaissance d'une spécificité insulaire qui suggère et autorise l'émergence d'un droit propre aux îles, un droit insulaire.

Dans l'État insulaire comme Malte, le droit national est un droit insulaire *sui generis*. Théoriquement, ceci permet une meilleure prise en compte des effets de l'insularité. Toutefois, un État insulaire fait face à la même pression internationale qu'un État continental, ayant pour conséquence une plus faible protection de l'environnement en comparaison d'une île sans autonomie législative. Par exemple, le règlement de chasse de l'archipel de Malte est, par dérogation, moins strict que celui en vigueur dans les autres États membres de l'Union Européenne^{xi}. Cette dérogation est fondée sur les particularités du petit État insulaire, mais il conduit à une protection moins complète de certaines espèces par rapport aux autres îles européennes.

En revanche, dans les îles dépendantes d'une autorité extérieure l'adoption des mesures protectrices

du milieu naturel semble plus aisée. Par exemple, les îles du Frioul - intégrées dans la municipalité marseillaise – font partie du Parc National des Calanques, régime qui interdit la plupart des activités humaines et garantissant ainsi la préservation de l'espace naturel terrestre et marin^{xii}.

Par ailleurs, les petites îles de la Méditerranée qui n'ont pas d'organe législatif sont souvent sujettes à des mesures protectrices de leur environnement plus spécifiques que les régions continentales, ou même les grandes îles. Par exemple, le droit régional sarde instaure une disposition selon laquelle la surface de la zone côtière est différente au territoire sarde *stricto sensu* et aux îles mineures administrativement rattachées à la région^{xiii}.

Entre les deux statuts se trouvent les îles dotées d'un statut d'autonomie. Bien que ces îles ne soient pas des États, elles comptent parmi leurs administrations des institutions ayant un pouvoir législatif, une Assemblée Régionale, un *Parlamento* local, ou un Conseil Régional, et sont donc en mesure de légiférer. Il s'agit d'un statut très favorable à l'établissement d'une équilibre entre la protection de l'environnement et le développement des activités humaines, puisque l'État garantit les principes constitutionnels, les libertés humaines et la souveraineté nationale, alors que les institutions locales sont responsables des sujets régionaux, par exemple la mise en place des réserves naturelles.

C'est le cas pour la Sardaigne, la Sicile, et les Baléares. La Sardaigne et la Sicile sont des *regione a statuto speciale* depuis l'après-guerre et les îles Baléares forment une *comunidad autónoma* depuis les années quatre-vingt, bénéficiant d'un statut d'extrême autonomie. La Corse reste un cas à part, puisqu'elle a un statut spécial, mais qui ne lui confère pas une vraie compétence législative.

De plus, de ces grandes îles dépendent un grand nombre d'îles mineures, fait qui résulte à la multiplication des autorités qui s'imposent aux petites îles. Une forme de « double insularité » survient ainsi, non pas relative aux obstacles géographiques^{xiv}, mais relative à l'imposition des normes.

Tentatives d'émergence d'un droit méditerranéen des îles

La Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée apparaît comme la seule exception à ce droit fragmenté. Elle tend à unifier les législations des pays du bassin autour de l'objectif commun de la protection de l'environnement marin et côtier. Il s'agit du seul texte du droit international régional adopté par tous les pays du bassin. Or, ladite Convention n'abordait pas la question des îles jusqu'à l'adoption de son dernier protocole relatif à la gestion intégré des zones côtières (GIZC). Ce manque était initialement dû à la thématique restrictive de la Convention, cantonnée à la protection de l'environnement marin. L'amendement de la Convention en 1995

élargit le champ d'application en y intégrant l'environnement côtier. Les îles, avec leurs 19 000 km de côtes couvrent 41,3 % des côtes du bassin et sont désormais concernées par la nouvelle Convention en tant que terres dotées d'un espace littoral extrêmement étendue proportionnellement à leur taille. Le protocole GIZC institutionnalise l'évidence scientifique selon laquelle la gestion commune de la mer et de ses côtes est exigée. L'article 12 du protocole GIZC instaure une obligation des parties contractantes « d'assurer une protection spéciale aux îles, y compris les petites îles ». Plus précisément, cette disposition établit l'obligation de mettre en œuvre le principe de participation du public à la prise des décisions environnementales. De plus, une meilleure intégration des problématiques propres aux îles dans les stratégies nationales est proposée. Cependant, l'article 12 point b) est articulé de sorte qu'il n'implique pas nécessairement l'élaboration de stratégies spécifiques aux milieux insulaires, mais uniquement une « prise en compte » générale des spécificités insulaires dans les stratégies nationales et un besoin de faire interagir les îles. Par ailleurs, les îles sont évoquées dans l'article 3§2, point b) du protocole au sujet de la désignation de la zone côtière. La disposition énonce une obligation de « prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques », ce qui permet de différencier la taille de la zone côtière des territoires continentaux et celle des îles.

In fine, nonobstant cette première référence palpable sur la vulnérabilité des îles, grandes ou petites, l'article 12 du protocole GIZC reste une disposition très générale. Il n'offre qu'une ligne directrice, et pas une base juridique solide vers la consolidation d'un droit insulaire. La *mare nostrum* demeure divisée en plusieurs fragments juridiques et ses îles en sont la preuve.

- i Parmi eux, on compte les différences entre le Nord et le Sud de la région, la concurrence entre les pays de l'Europe et l'instabilité politique aux pays arabes. La Méditerranée est une mer de passage, de transit, un couloir de flux économiques puissants qui sont à l'origine des tensions des pays voisins.
- ii Le droit de la mer divise la mer en zones maritimes, qui sont des zones auxquelles la juridiction de l'État côtier est étendue. À partir de la côte, ces zones sont : la zone territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental.
- iii Par exemple, la « vie économique propre » d'une formation insulaire peut être l'installation d'une usine de dessalinisation d'eau.
- iv Affaire *Plateau Continental de la mer d'Égée*, arrêt, CIJ, Recueil 1987
- v La distinction entre les différentes îles n'est pas institutionnalisée en tant que telle en droit de l'Union Européenne. Cependant, des telles distinctions ressortent du droit primaire (article 174 et 349 TFUE), et du droit dérivé, contraignant (Règlement 229/2013) ou pas (Rapport sur les problèmes des régions insulaires, A4-0118/98).
- vi Bien que toutes les RUP, à l'exception de la Guyane, et tous les PTOM soient des îles, on note que l'insularité n'est pas un critère officiel pour leur désignation.
- vii Arrêt C-288/02 de la CJUE du 21 octobre 2004, Commission c./ Grèce, § 42
- viii Eurostat, 1991, lexique de l'Aménagement du territoire Européen, <http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=30>
- ix L'UE se rapporte aux îles en tant que régions à handicaps dans plusieurs textes. L'article 174 § 3 du TFUE énonce que « [...] une attention particulière est accordée [...] aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que [...] les régions insulaires ».
- x Règlement 1406/2006/CE, abrogé par le Règlement 229/2013, qui énonce des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée.
- xi Malte a obtenu soixante-dix dérogations quand elle a adhéré à l'Union européenne, en 2004.
- xii Sur l'archipel de Frioul toute accès en véhicule en moteur ou sans est interdite, ainsi que la récolte des fleurs, la randonnée hors chemin balisé, l'escalade, le bivouac, faire un feu ou le bruit. Une telle réglementation ne pourra évidemment jamais s'appliquer à un État insulaire.
- xiii La zone côtière est une zone protégée et la loi sarde y interdit toute forme d'urbanisation avec l'article 3 de la loi régionale sarde du 25 novembre 2004 n° 8.
- xiv La notion de « double insularité » est employée pour décrire la situation des îles qui ne sont pas directement connectées au continent et que toute liaison ne peut s'effectuer que via une île principale.

Pour en savoir plus...

- KOLB R., 1994. L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre... », *Annuaire français de droit international*, 40 : 876-909.
- BACOT P., ALBANE G. (dir.), 2014. *Insularité et sécurité : l'île entre sécurité et conflictualité*, Bruylant, Bruxelles : 284 p.
- DEJEANT-PONS M., 1990. *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, Economica, Paris : 375 p.
- MEISTERHEIM A. (éd.), 1999. *L'île laboratoire*, Éd. A. Piazzola, Ajaccio : 459 p.
- BRIGAND, L., 1992. *Les îles en Méditerranée : enjeux et perspectives*, Economica, Paris : 98 p.

PLANISTAT EUROPE, 2003. *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, II parties : 127 p. + 60 p.